

PROLEGÓMENO

J. Jesús Orozco Henríquez⁴

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, bajo la atinada coordinación de dos connotados jueces constitucionales electorales, el magistrado presidente José Alejandro Luna Ramos y el magistrado Constancio Carrasco Daza, nos brinda una oportuna y valiosa obra sobre la jurisprudencia electoral en materia de control de la convencionalidad, reuniendo una pléyade de juristas, expertas y expertos electorales, entre destacados ministros y ministras de nuestra Suprema Corte de Justicia de la Nación; magistradas, magistrados y consejeros y consejeras electorales y de la judicatura; Procuradora General de la República, legisladoras y legisladores, así como un juez interamericano, y académicos nacionales y del extranjero.

La jurisprudencia electoral, en México, se ha caracterizado por una función garantista y antiformalista, comprometida con la protección efectiva de los derechos político-electorales de ciudadanos y ciudadanas para potenciar su ejercicio y la postulación de los derechos humanos como uno de los principios y ejes rectores del orden jurídico, incluso antes de la importante reforma constitucional de 10 de junio de 2011. Como se acredita en esta obra, figuras tales como “control de la convencionalidad”, “interpretación conforme con la Constitución y/o la Convención Americana sobre Derechos Humanos”, “aplicación directa de la Constitución y/o Convención”, por ejemplo, para dar plena vigencia a derechos político-electorales o a una justicia electoral completa y efectiva o “aplicación del principio *pro personae*”, entre otras, han sido recurrentemente utilizadas por la Sala Superior y diversas salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en beneficio de los derechos político-electorales

⁴ Investigador titular del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Miembro de la Junta de Gobierno de la Universidad Nacional Autónoma de México; Comisionado ex Presidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos; Consejero de la Comisión Nacional de Arbitraje México; Investigador Nacional, Nivel III, del Sistema Nacional de Investigadores; Diploma al Mérito en Derechos Humanos 2014 otorgado por el Comité Rector de la Institución del Día del Abogado, y ex Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (1996-2006).

de ciudadanos y ciudadanas. La impartición de justicia electoral y la consolidación de nuestro régimen democrático, desde antes de la trascendente y garantista resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación con motivo de la ejecución de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, recaída en el caso Radilla Pacheco, a través de la cual se establecieron las primeras bases del control de convencionalidad de carácter difuso en el sistema judicial mexicano⁵.

La presente obra llega en un momento crucial en la evolución del orden jurídico mexicano, al cumplirse poco más de tres años y medio desde que se promulgó la reforma constitucional sobre derechos humanos. En este lapso, los progresos conceptuales avanzados desde la academia son vastos y los esfuerzos desplegados por los propios órganos judiciales han conseguido que el “nuevo paradigma constitucional” comience a permear dentro de la actividad cotidiana de juezas, jueces y justiciables, de manera destacada en el ámbito electoral. La conjunción de estos factores hace propicia la modificación de maneras tradicionales de estudiar y abordar el derecho, a fin de agregar una perspectiva focalizada en analizar las decisiones judiciales como fuentes de derecho, por lo que esta publicación realiza una importante contribución en esa dirección.

Entre las múltiples aportaciones de esta obra cabe destacar la evidencia de la aplicabilidad, en el ámbito de la justicia electoral, de normas de fuente internacional en la época anterior a la reforma constitucional sobre derechos humanos; la incorporación de estándares internacionales en la protección de derechos político-electorales y el consecuente reconocimiento de derechos humanos de fuente internacional como parte del parámetro de control de la regularidad constitucional; la función creadora de la judicatura en la definición del alcance de normas constitucionales electorales, y la importancia de la labor del propio Tribunal Electoral en la protección de los valores fundamentales de la democracia mexicana.

De ahí la relevancia también de impulsar un fructífero y respetuoso diálogo jurisprudencial no sólo entre las diversas salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, entre éstas y el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como los distintos tribunales elec-

⁵ SCJN, *Expediente Varios 912/2010*. Engrose aprobado el 20 de septiembre de 2011. *Pleno. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, libro 1, octubre de 2011, tomo 1, p. 313.

torales de las entidades federativas, sino también entre los órganos jurisdiccionales nacionales límite y los diversos organismos internacionales encargados de la supervisión de la observancia de los tratados internacionales por los Estados parte, como serían, por ejemplo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Es importante tener en consideración lo anterior para poner de relieve que la reforma constitucional de 10 de junio de 2011 no debe entenderse como el origen de las nociones sustanciales introducidas mediante el denominado “nuevo paradigma” sino únicamente como la normativización, a nivel constitucional, de las herramientas técnico-jurídicas que han permitido acelerar un cambio en la posición del Estado frente a la manera de comprender el orden jurídico, particularmente en cuanto a la protección de los derechos humanos de sus habitantes.

A raíz de la cláusula de recepción a nivel constitucional de los derechos humanos de fuente internacional, se ha puntualizado el deber de todas las autoridades y, particularmente, de los jueces y las juezas, de practicar un control de convencionalidad en sede interna. Este concepto, originado en los votos razonados del ilustre jurista mexicano Sergio García Ramírez cuando formó parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos,⁶ fue formalmente introducido en la jurisprudencia interamericana con la sentencia dictada el 26 de septiembre de 2006 en el *Caso Almonacid Arellano Vs. Chile*⁷ y, a partir de entonces, ha sido reiteradamente utilizado y desarrollado por el Tribunal de San José.⁸

Así, el control de la convencionalidad viene a ser el mecanismo procesal a través del cual se garantiza jurisdiccionalmente la vigencia o prevalencia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos o algún otro instrumento internacional aplicable ante cualquier norma interna de un Estado, parte del respectivo tratado internacional que resulte incompatible o se le oponga (ya sea que dicho control se ejerza de manera principal en sede interna, a través de

6 Particularmente en los votos emitidos a las sentencias: Corte IDH. *Caso Myrna Mack Chang Vs. Guatemala*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2003. Serie C No. 101; Corte IDH. *Caso Tibi Vs. Ecuador*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 7 de septiembre de 2004. Serie C No. 114, y; Corte IDH. *Caso Valle Jaramillo y otros Vs. Colombia*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2008, Serie C. No. 192.

7 Corte IDH. *Caso Almonacid Arellano y otros Vs. Chile*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C No. 154.

8 Para una idea más clara de la descripción del control de convencionalidad véase, Corte IDH. *Caso Gelman vs. Uruguay*. Supervisión de Cumplimiento. Resolución de 20 de Marzo de 2013, párr. 65-90.

los órganos jurisdiccionales nacionales competentes, o bien de manera subsidiaria y complementaria en el ámbito internacional, una vez agotadas las instancias nacionales, por ejemplo, a través de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, previo procedimiento seguido en este supuesto ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos).

Cabe destacar que la expresión “control de convencionalidad” sólo conceptualiza una obligación previamente existente, consistente en examinar la compatibilidad de una norma interna con lo establecido en las normas del derecho internacional de los derechos humanos a las cuales el Estado mexicano, en ejercicio de su soberanía y a través de sus órganos competentes, decidió ratificar o adherirse. Así, al menos desde la perspectiva del derecho internacional, las autoridades mexicanas han estado obligadas a ejercer un control de la convencionalidad desde el momento en que se ratificó la Convención Americana sobre Derechos Humanos,⁹ en virtud de las obligaciones derivadas, principalmente, de los artículos 1.1 y 2 de la propia Convención, tal y como de manera fundada y motivada, pionera y responsable lo sostuvo el Tribunal Electoral a través de diversas ejecutorias desde la primera década de este siglo.

En efecto, a pesar de la pronunciada verticalidad y concentración que caracterizaba a la justicia constitucional mexicana antes de la invocada resolución de la Suprema Corte relacionada con el caso Radilla, el Tribunal Electoral encontró las vías argumentativas para ejercer un auténtico control de convencionalidad y aplicar el principio *pro personae*, al resolver diversos asuntos de su competencia. A través de los estudios aquí reunidos se podrá apreciar el ingenio y perspicacia de la justicia electoral para ajustarse a las obligaciones internacionales del Estado mexicano sin contravenir el modelo de control constitucional vigente hasta el 10 de junio de 2011.

En ese sentido, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se adelantó, por varios años, en la aplicación de los conceptos incorporados por el “nuevo paradigma constitucional”. Aun cuando ha sido la actual integración de su Sala Superior la que con mayor vigor

9 Los Estados Unidos Mexicanos ratificaron el texto de la Convención Americana sobre Derechos Humanos el 2 de marzo de 1981.

y número de ocasiones ha ejercido un control de la convencionalidad, desde su primera integración fue recurrente la invocación y aplicación de distintos tratados y convenciones internacionales de los que nuestro país forma parte, dado su carácter de ley suprema de la Unión, en términos de lo previsto en el artículo 133 de la propia Constitución, ya fuese para complementar o reforzar la determinación del fundamento normativo de las sentencias;¹⁰ aplicar directamente preceptos constitucionales y convencionales ante omisión legislativa;¹¹ complementar o reforzar una interpretación conforme con la Constitución y la Convención¹² e, incluso, a través de un voto particular de quien esto escribe por el cual se justificaba la pertinencia técnica y jurídica de desaplicar normas generales incompatibles con la Convención Americana sobre Derechos Humanos.¹³ Quien lea este libro podrá apreciar cómo, de manera destacada, la actual integración de la Sala Superior del Tribunal Electoral en diversas ocasiones, con creatividad, sagacidad y compromiso garantista de los derechos políticos de los ciudadanos, llegó a ejercer el control de la convencionalidad en materia electoral aun antes de la entrada en vigor de la reforma constitucional de 2011.

El presente volumen, bajo la informada iniciativa de sus coordinadores, reúne veintidós estudios o comentarios críticos de las plumas más calificadas a sendas sentencias de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en las que se ejerció el referido control de la convencionalidad.

El reconocido prestigio y alta calidad profesional de quienes elaboraron los estudios y comentarios hace innecesaria su presentación y garantiza al lector un texto académico de

10 Por ejemplo, sentencias del TEPJF recaídas en los expedientes SUP-JDC-037/99, SUP-JDC-037/2001, SUP-JRC-069/2003 y SUP-JRC-221/2003.

11 Sentencia del TEPJF recaída en el expediente SUP-RAP-031/2006.

12 Voto particular del magistrado José de Jesús Orozco Henríquez en la sentencia del TEPJF recaída en el expediente SUP-JDC-015/2002 y sentencia del TEPJF recaída en el expediente SUP-RAP-031/2006.

13 Teniendo en cuenta la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación prevaleciente en el 2005, particularmente en cuanto a la carencia de facultades de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para desaplicar en casos concretos normas legales presuntamente inconstitucionales y la relativa a que los tratados internacionales tenían una jerarquía inferior a la Constitución federal pero superior a las leyes federales y locales, quien esto escribe formuló un voto particular por el cual sostuvo la posibilidad técnica de ejercer un control de convencionalidad, que eventualmente acarrearía la desaplicación en casos concretos de normas generales incompatibles con la Convención Americana sobre Derechos Humanos por estimar que ello implicaba un control de la legalidad mas no de la constitucionalidad (voto particular del magistrado José de Jesús Orozco Henríquez en la sentencia del TEPJF recaída en el expediente SUP-JDC 573/2005, p. 49).

excelencia. Al respecto, la obra cuenta con un valor agregado, pues presenta opiniones que provienen de distintos perfiles profesionales, al reunir a egregios jueces y juezas constitucionales y uno interamericano, administradores electorales, Procuradora General de la República, representantes populares y académicos, todas y todos con gran expertise electoral. La ocasión ha sido idónea también para permitir la disertación, así sea tangencialmente, de temas relevantes relacionados con la justicia electoral y los derechos humanos, como los siguientes:

- **I. El derecho a la libertad de expresión** es el tema más recurrente en la obra, lo cual permite que su análisis se haya abordado desde perspectivas diferentes: el agudo comentario del ministro presidente Luis María Aguilar Morales analiza el alcance de la prohibición de la censura respecto de las actividades de comunicación política de los partidos; las aportaciones de los magistrados electorales José Alejandro Luna Ramos, Constancio Carrasco Daza y Flavio Galván Rivera versan sobre la libertad de expresión en contextos electorales y sus límites en relación con la prohibición de emitir afirmaciones calumniosas que puedan mermar la calidad del debate en las campañas; las reflexiones en coautoría del ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo y Ricardo Antonio Silva Díaz, así como del senador Roberto Gil Zuarth y David Rivera Castro, versan sobre los límites a la libertad de expresión de las personas que desempeñan un cargo público durante un proceso electoral, en tanto que la Procuradora General de la República Arely Gómez González comparte un acucioso comentario sobre la prevalencia de la libertad de expresión con fines informativos ejercida desde los medios de comunicación, frente a las formalidades que rigen la distribución de tiempo en radio y televisión durante las campañas.
- **II. El derecho a ser votado** ha merecido también importantes comentarios desde distintas aproximaciones: la ministra Olga Sánchez Cordero analiza esta prerrogativa a partir de la perspectiva de los candidatos no registrados (independientes o a-partidistas); la reflexión del doctor José Antonio Lozano Díez aborda las restricciones que los estatutos de los partidos pueden imponer para ocupar cargos directivos al interior de los mismos institutos; los comentarios de la doctora Leticia Bonifaz Alfonso, el doctor

Francisco Javier Ezquiaga Ganuzas y la consejera Martha María Del Carmen Hernández Álvarez hacen referencia a la validez de las causales de inelegibilidad que pueden restringir este derecho, la primera refiriéndose a un caso en que la restricción fue razonada como válida, en tanto que los segundos examinan asuntos en los que la restricción fue considerada desproporcionada; por último, el juez interamericano Eduardo Ferrer Mac-Gregor y el doctor Giovanni A. Figueroa Mejía abordan el derecho a ser registrado aunque el ciudadano interesado se encuentre sujeto a un proceso penal con el dictado de un auto de formal prisión.

- **III. La protección de los derechos de participación política de los miembros de comunidades indígenas** es estudiada en los ensayos de la magistrada electoral María del Carmen Alanis Figueroa y del ex consejero Daniel Francisco Cabeza de Vaca Hernández. La primera desde la perspectiva de las acciones afirmativas establecidas al interior de los partidos políticos, en tanto que el segundo a través del derecho de las comunidades indígenas a participar en las elecciones de sus gobernantes.
- **IV. El derecho a la libertad de asociación** es analizado en los comentarios de los magistrados electorales Salvador O. Nava Gomar y Manuel González Oropeza, así como del consejero presidente del Instituto Nacional Electoral Lorenzo Córdova, el primero desde la perspectiva del derecho a la auto-organización de los partidos, mientras que el segundo en relación con las formalidades para registrar un nuevo instituto político y el último, con respecto a los partidos políticos y los órganos legislativos.
- **V. El derecho general de acceso a las funciones públicas** es estudiado en el comentario del consejero de la Judicatura Alfonso Pérez Daza sobre la validez de las restricciones que se pueden imponer para acceder a un cargo público, en el caso particular, refiriéndose a los consejos distritales electorales.

- **VI. El derecho a la libertad de creencia** ha sido abordado por el doctor Francisco Javier Díaz Revorio y el maestro Íñigo Fernández Baptista, enfocándolo a su vigencia dentro de un proceso electoral y ofreciendo una crítica al concepto de laicidad en México, proveniente de una visión externa.
- **VII. El derecho a votar** es tratado por el magistrado electoral Pedro Esteban Penagos López, quien comenta una sentencia relacionada con el derecho al sufragio de las personas sujetas a un proceso penal.

El eje central de esta magnífica obra es dilucidar la aplicación por parte del Tribunal Electoral, desde tiempo atrás, de las categorías introducidas a partir de la reforma constitucional de derechos humanos, particularmente en cuanto al ejercicio pionero del control de la convencionalidad. En ese sentido, es testimonio de que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, desde su creación, se ha mantenido adelantado a las tendencias jurisdiccionales nacionales y a la vanguardia en la protección efectiva de los derechos político-electorales fundamentales, así como de la impartición de justicia electoral y el fortalecimiento del Estado constitucional democrático de derecho.

Ciudad de México, diciembre de 2014.